



# Disposizioni in materia di assistenza sanitaria in favore dei cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero

## A.C. 1042, A.C. 1415

Dossier n° 200 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
14 maggio 2025

### Informazioni sugli atti di riferimento

| A.C.                    | 1042                                                                                                                                                                                                      | 1415                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titolo:                 | Modifica all'articolo 19 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e altre disposizioni in materia di assistenza sanitaria in favore dei cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero | Modifica all'articolo 19 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e altre disposizioni in materia di assistenza sanitaria in favore dei cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero |
| Iniziativa:             | Parlamentare                                                                                                                                                                                              | Parlamentare                                                                                                                                                                                              |
| Iter al Senato:         | No                                                                                                                                                                                                        | No                                                                                                                                                                                                        |
| Numero di articoli:     | 3                                                                                                                                                                                                         | 3                                                                                                                                                                                                         |
| Commissioni competenti: | XII Affari sociali                                                                                                                                                                                        | XII Affari sociali                                                                                                                                                                                        |
| Sede:                   | referente                                                                                                                                                                                                 | referente                                                                                                                                                                                                 |
| Stato dell'iter:        | in corso di esame in Commissione                                                                                                                                                                          | in corso di esame in Commissione                                                                                                                                                                          |

### Contenuto

La proposta di legge **A.C. 1042** e abb., esaminata in sede referente dalla XII Commissione, mediante una modifica all'articolo 19 della [L. n. 833/1978](#), è finalizzata a garantire **il diritto all'assistenza sanitaria in territorio italiano anche ai cittadini italiani residenti all'estero e regolarmente iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero** (AIRE), residenti in Paesi che non appartengono all'Unione europea e non aderiscono all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), previo **pagamento di un contributo su base annua**.

In proposito va ricordato che l'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) è stata istituita con [legge 27 ottobre 1988, n. 470](#). Essa è gestita dai Comuni sulla base dei dati e delle informazioni provenienti dalle Rappresentanze consolari all'estero. L'esercizio concreto di molti diritti fondamentali previsti dalla Costituzione dipende dall'iscrizione anagrafica, che se non effettuata correttamente può comportare conseguenze negative in relazione, ad esempio, ai diritti elettorali, sanitari, sociali e fiscali, civili e personali. L'iscrizione all'A.I.R.E. è un diritto-dovere del cittadino (art. 6, L. 470/1988) e costituisce il presupposto per usufruire dei servizi consolari forniti dalle Rappresentanze all'estero, nonché per l'esercizio di importanti diritti, quali per esempio:

- la possibilità di votare per corrispondenza in occasione di elezioni politiche e di referendum, di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione, come previsto dalla [L. n. 459/2001](#);
- la possibilità di votare in occasione delle elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento Europeo presso seggi istituiti dalla rete diplomatico-consolare nei Paesi appartenenti all'U.E.;
- la possibilità di ottenere il rilascio di documenti di identità e di viaggio;
- la possibilità di richiedere il rilascio di certificazioni di competenza delle Rappresentanze all'estero;
- la possibilità di rinnovare la patente di guida (solo in Paesi extra U.E.; per i dettagli consultate la sezione [Autoveicoli – Patente di guida](#)).

Sono tenuti ad iscriversi all'AIRE:

- i cittadini che fissano all'estero la dimora abituale;
- quelli che già vi risiedono, sia perché nati all'estero che per successivo acquisto della cittadinanza italiana a qualsiasi titolo.

Non devono iscriversi all'A.I.R.E.:

- i cittadini che si recano all'estero per un periodo di tempo inferiore ad un anno;
- i lavoratori stagionali;
- i dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero, che siano notificati ai sensi delle Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari rispettivamente del 1961 e del 1963;
- i militari italiani in servizio presso gli uffici e le strutture della NATO dislocate all'estero.

La relazione illustrativa alla proposta di legge in esame sottolinea che il mancato possesso della tessera sanitaria da parte dei cittadini iscritti all'A.I.R.E., rende la gestione complessa, anche perché qualora il cittadino risieda in Stati

non appartenenti all'Unione europea, non sempre sussiste una convenzione sanitaria con l'Italia; viene inoltre ricordato che ai sensi del D.M. 1 febbraio 1996 (*Determinazione delle tariffe relative alle cure urgenti ospedaliere prestate dal Servizio sanitario nazionale ai cittadini italiani e stranieri non assicurati*), il cittadino italiano avente lo status di emigrato o titolare di pensione corrisposta da enti previdenziali italiani, non avente una copertura assicurativa pubblica o privata, ha diritto gratuitamente alle prestazioni ospedaliere urgenti fino ad un periodo massimo di novanta giorni. La relazione osserva che, nonostante tale specifica previsione, allo stato attuale la normativa vigente rappresenta un disincentivo all'iscrizione all'AIRE che sostanzialmente determina una perdita del diritto all'assistenza sanitaria in Italia.

La proposta di legge si compone di **3 articoli**. Nel corso dell'esame referente sono state approvate alcune modifiche al contenuto originario del provvedimento: qui di seguito si darà conto sinteticamente del contenuto del testo quale risultante dalle modifiche approvate.

**L'articolo 1** aggiunge un periodo al comma 3 dell'articolo 19 della [L. n. 833/1978](#) (*Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*) diretto a prevedere che gli utenti iscritti all'Anagrafe dei cittadini italiani residenti all'estero - di cui all'articolo 1 della [L. n. 470/1988](#) - **residenti in Paesi che non appartengono all'Unione Europea (UE) e non aderiscono all'Associazione europea di libero scambio (EFTA)**, - tale inciso è stato aggiunto nel corso dell'esame referente - vengono iscritti presso l'unità sanitaria locale presente all'interno del territorio che raccoglie le loro schede individuali **o, in mancanza, presso il domicilio di soggiorno** - precisazione aggiunta in sede referente - (**comma 1**).

Va ricordato che attualmente, ai sensi dell'articolo 19 della legge istitutiva del SSN ([L. n. 833/1978](#)), una condizione essenziale per l'utenza dei servizi ASL è la **residenza nello stesso territorio dell'azienda sanitaria**, situazione che consente, tra le altre cose, la scelta del medico di base (MMG).

Il comma 3 del citato articolo 19 (*Prestazioni delle unità sanitarie locali*), infatti, dispone che gli utenti del servizio sanitario nazionale sono iscritti in appositi elenchi periodicamente aggiornati presso **l'unità sanitaria locale nel cui territorio hanno la residenza**. Gli utenti hanno diritto di accedere, per motivate ragioni o in casi di urgenza o di temporanea dimora in luogo diverso da quello abituale, ai servizi di assistenza di qualsiasi unità sanitaria locale.

Inoltre l'articolo 1 della citata [L. n. 470/1988](#) (*Anagrafe e censimento degli italiani all'estero*) dispone, tra l'altro, che le anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE) sono tenute presso i comuni e presso il Ministero dell'interno e sono costituite da schedari che raccolgono le schede individuali e le schede di famiglia eliminate dall'anagrafe della popolazione residente in dipendenza del trasferimento permanente all'estero delle persone cui esse si riferiscono, ed inoltre le schede istituite a seguito di trascrizione di atti di stato civile pervenuti dall'estero. Gli ufficiali di stato civile devono comunicare all'ufficio d'anagrafe del proprio comune il contenuto degli atti dello stato civile e delle relative annotazioni che si riferiscono ai cittadini residenti all'estero. Non sono iscritti nelle anagrafi di cui al presente articolo 1 (cfr. *supra*) i cittadini che si recano all'estero per cause di durata limitata non superiore a dodici mesi. Non sono altresì iscritti nelle stesse anagrafi i cittadini che si recano all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali, i dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero e le persone con essi conviventi, i quali siano stati notificati alle autorità locali ai sensi delle convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, rispettivamente del 1961 e del 1963, ratificate con [legge 9 agosto 1967, n. 804](#). Gli atti delle anagrafi di cui al presente articolo sono atti pubblici.

Va inoltre ricordato che l'**Associazione europea di libero scambio** (o EFTA, *European Free Trade Association*) è un'organizzazione interstatale che promuove il libero scambio e l'integrazione economica tra gli Stati membri. L'accordo per la sua istituzione è stato stipulato il 3 maggio 1960, comprendendo vari di quegli Stati europei che non desideravano o non potevano ancora entrare nella Comunità Economica Europea, poi divenuta Unione Europea. Lo scopo dell'associazione è la soppressione delle imposte doganali sull'import-export e la promozione degli scambi commerciali fra gli Stati membri. I **sette paesi fondatori** erano: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. A essi si sono aggiunti l'Islanda nel 1970, la Finlandia nel 1986 e il Liechtenstein nel 1991. Nel frattempo, nel 1973 la Danimarca e il Regno Unito, nel 1986 il Portogallo e nel 1995 l'Austria, la Finlandia e la Svezia sono entrati nell'Unione europea (UE) e, di conseguenza, sono usciti dall'EFTA. Attualmente l'EFTA conta quattro paesi membri: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. La sede dell'AELS è a Ginevra, ma l'associazione ha uffici a Bruxelles e nel Lussemburgo.

Viene poi precisato (**comma 2**) che il rilascio della tessera sanitaria nazionale, **valida sul territorio italiano**, nei confronti dei cittadini italiani iscritti all'**Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) residenti in Paesi che non appartengono all'Unione europea (UE) e non aderiscono all'Associazione europea di libero scambio (EFTA)** - inciso aggiunto in sede referente - è subordinato al versamento del **contributo di cui al successivo articolo 2**.

**Il comma 3** - inserito nel corso dell'esame referente - aggiunge un comma all'articolo 7 della [L. n. 526/1982](#) diretto a specificare che le disposizioni dello stesso non si applicano ai cittadini residenti in Paesi che non appartengono all'Unione Europea (UE) e non aderiscono all'Associazione europea di libero scambio (EFTA).

Il citato articolo 7 della L. n. 526/1982 prevede che entro sessanta giorni dalla data di approvazione della presente legge le unità sanitarie locali aggiornano gli elenchi dei cittadini utenti del Servizio sanitario nazionale assistibili dai

medici di medicina generale e dai pediatri convenzionati, cancellando altresì i nominativi di coloro che anche temporaneamente fruiscono dell'assistenza sanitaria erogata dallo Stato ai sensi dell'articolo 6, punti v) e z), della [legge 23 dicembre 1978, n. 833](#), dell'articolo 2 del [decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 618](#), e dell'articolo 2 del [decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 620](#).

Le regioni dettano norme per la ripetizione entro il 31 dicembre 1982 delle somme indebitamente erogate dal 1 gennaio 1980 a medici convenzionati per quote capitarie indebitamente percepite.

Ai fini indicati nei precedenti commi gli uffici che ancora detengono gli elenchi degli assistibili sono tenuti a comunicarli entro il termine di quindici giorni ai comitati di gestione delle unità sanitarie locali.

Nelle regioni ove non siano entrate in funzione le unità sanitarie locali alla data di entrata in vigore della presente legge, all'aggiornamento degli elenchi provvede il commissario liquidatore regionale nominato ai sensi dell'[articolo 1 del decreto-legge 30 aprile 1981, n. 168](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 27 giugno 1981, n. 331](#).

**L'articolo 2** disciplina il **contributo nazionale per l'assistenza sanitaria** per i cittadini italiani **residenti in Paesi che non appartengono all'UE e non aderiscono all'EFTA** - inciso aggiunto in sede referente - regolarmente iscritti all'AIRE, **fissandolo in 2.000 euro su base annua, non frazionabile, con decorrenza dalla data di rilascio della tessera sanitaria nazionale di cui all'articolo 1, comma 2** - la disposizione in commento è stata così modificata in sede referente: la precedente formulazione rimetteva la definizione dell'ammontare del contributo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (**comma 1**).

Sono **esonerati** dal pagamento del contributo i **cittadini minorenni** iscritti all'AIRE **residenti in Paesi che non appartengono all'UE e non aderiscono all'EFTA** - inciso aggiunto in sede referente - purché almeno un genitore o il tutore abbia fatto richiesta di rilascio della tessera sanitaria nazionale, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1 (comma 2). Il mancato versamento del contributo di cui al comma 1 comporta la messa in mora dell'utente e la conseguente sospensione dell'accesso alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale: più specificamente non possono essere erogate a carico del Servizio sanitario nazionale prestazioni sanitarie programmabili e non urgenti (comma 3). In caso di rinuncia, l'accoglimento di una nuova richiesta di accesso è subordinato al versamento dei contributi dovuti per il periodo intercorrente tra la rinuncia e la nuova richiesta di accesso, maggiorati degli interessi legali (comma 4).

Con una previsione introdotta in sede referente viene poi precisato che il contributo di cui comma 1 è versato all'atto della richiesta dai soggetti interessati mediante gli strumenti di pagamento previsti dall'articolo 5 del [D.Lgs n. 82/2005](#) (*Codice dell'amministrazione digitale*), disciplinante i *pagamenti con modalità informatiche*, e affluisce direttamente ai bilanci delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ove insiste l'unità sanitaria locale di cui all'articolo 1, comma 1.

**L'articolo 3** detta le **disposizioni finali** stabilendo, in primo luogo, che la legge entri in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (**comma 1**).

Viene poi rimessa a un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, l'individuazione delle modalità attuative per l'accesso al SSNN dei cittadini regolarmente iscritti all'AIRE **residenti in Paesi che non appartengono all'UE e non aderiscono all'EFTA** - inciso aggiunto in sede referente -, **nonché la definizione degli aspetti relativi al procedimento amministrativo correlato e all'attività di monitoraggio degli effetti derivanti dalla legge in esame** (comma 2) - anche tale integrazione è stata aggiunta nel corso dell'esame referente -.

**L'articolo 4** - inserito in sede referente - detta la **clausola di invarianza degli oneri finanziari**, disponendo che dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della stessa nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

## Relazioni allegare o richieste

Si tratta di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, corredata della sola relazione illustrativa.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge sono finalizzate a garantire l'assistenza sanitaria del SSN ai cittadini italiani non residenti in Italia e iscritti all'A.I.R.E. residenti in Paesi che non appartengono all'Unione europea e non aderiscono all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), previo pagamento di un contributo su base annua.

Il provvedimento appare, dunque, prevalentemente riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.), nonché alla competenza concorrente tra Stato e regioni in materia di **tutela della salute** (art. 117, terzo comma, Cost.).

A tal proposito si rammenta che, anche in materia di tutela della salute, la Corte Costituzionale si è adoperata per distinguere le norme espressione di principi fondamentali dalle norme di dettaglio, attribuendo le prime alla competenza statale e le seconde alla competenza regionale. In tal senso, la sentenza n. 181 del 2006 sottolinea come la norma statale sia deputata a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre la disposizione regionale a individuare gli strumenti concreti per raggiungerli.

Ciò premesso, *si valuti l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali*, con riferimento all'articolo 3, comma 2, che rimette a un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, oltre alla definizione degli aspetti relativi al procedimento amministrativo correlato e all'attività di monitoraggio degli effetti derivanti dalla legge in esame, anche l'individuazione delle modalità attuative per l'accesso al SSNN dei cittadini regolarmente iscritti all'AIRE residenti in Paesi che non appartengono all'UE e non aderiscono all'EFTA; in particolare, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere l'intesa in sede di conferenza Stato-Regioni, alla luce del carattere concorrente della materia implicata e della necessità, costantemente riconosciuta dalla Corte costituzionale, di salvaguardare, nella materia in oggetto, il principio di leale collaborazione.

|         |                                               |                                          |                  |
|---------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|------------------|
| Cost200 | Servizio Studi<br>Dipartimento Istituzioni    | st_istituzioni@camera.it - 066760-3855   | ✕ CD_istituzioni |
|         | Servizio Studi<br>Dipartimento Affari Sociali | st_affarisociali@camera.it - 066760-3266 | ✕ CD_sociale     |

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.